

การขยายตัวของเทศบาลนครกรุงเทพ

เทศบาลนครกรุงเทพถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พุทธศักราช ๒๔๙๕ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยความตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ ที่กำหนดไว้ว่า "การตั้งเทศบาลนครจะทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ ซึ่งจะได้อำหนด เขตและนามของนครนั้นไว้ด้วย"<sup>๑</sup>

ตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๙๕ กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้น ในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐<sup>๒</sup> แต่สำนักงานของเทศบาลเริ่มเปิดดำเนินการในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ ทั้งสภาเทศบาลก็ได้กระทำการพิธีเปิดในวันดังกล่าวนี้เช่นกัน<sup>๓</sup>

นับจากได้เริ่มก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบัน เทศบาลนครกรุงเทพได้ดำเนินมาเป็นเวลา ๓๓ ปี ความเปลี่ยนแปลงจากจุดเริ่มก่อตั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นไปในลักษณะ การขยายตัวที่รวดเร็วของภาระหน้าที่ อันเป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นในการที่ต้องขยายหน่วยงาน และจำนวนพนักงานเทศบาล ดังจะได้กล่าวต่อไปคือ

---

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖. ประมวลกฎหมายปกครอง เล่มที่ ๘ ประจำปี พ.ศ. ๒๔๙๖ รวบรวมโดย ร้อยตำรวจโท เสถียร วิรัชต์กมล และบุคคลอื่น. มาตรา ๔๕

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พุทธศักราช ๒๔๙๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๘๖ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๒

<sup>๓</sup> นิเทศา สุประภาศะนิเทศน์ "วิวัฒนาการของเทศบาลนครกรุงเทพ" วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔๑ พฤษภาคม ๒๕๐๗ หน้า ๑๗

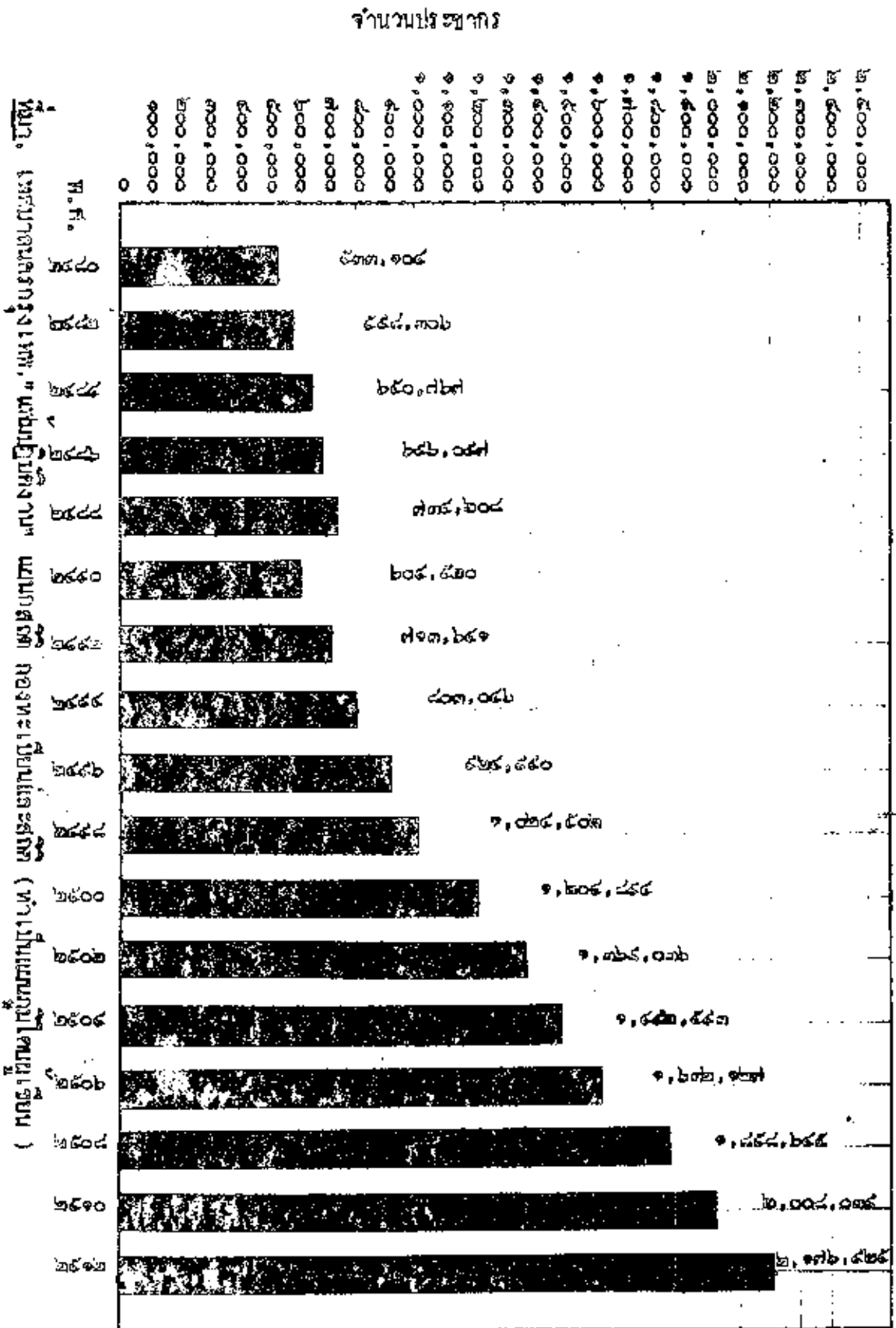
การ <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เพิ่มเงินของภาระ <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
หน้าที่ของ เทศบาลนครกรุงเทพ

สาเหตุสำคัญของการ <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เพิ่มเงินของภาระ <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
หน้าที่ของ เทศบาลนครกรุงเทพ ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ  
คือ จำนวนประชากร <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เพิ่มขึ้นและการขยายเขตเทศบาล

จำนวนประชากร <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุที่เทศบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
อำนวยความสะดวกให้แก่ประชากรในเขต <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เทศบาล ฉะนั้น การที่ประชากรมีจำนวน <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เพิ่มขึ้นจึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เทศบาลโดยตรง สำหรับ  
จำนวนประชากรที่ <sup>๑๕</sup> <sup>๑๕</sup>  
เพิ่มขึ้นในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมีสถิติที่น่าสนใจ ดังแผนภูมิที่ ๑ - ๑

แสดงสถิติจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๒



ตามสถิติจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพในแผนภูมิที่ ๑ - ๑ จะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มของประชากรในเขตเทศบาลนับตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๕๗ ต่อ ๒ ปี ซึ่งเป็นตัวเลขที่ไม่สูงนัก ที่น่าสังเกตก็คือตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ แทนที่จำนวนประชากรจะเริ่มขึ้นกลับลดลง เพราะเป็นระยสลายสงครามโลกครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานครคือที่ทางอากาศประชาชนหนึ่งหลบหนีไปอยู่ทางชนบทนอกเขตเทศบาลเป็นจำนวนมาก และตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ ประชากรเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่สูงมาก คือร้อยละ ๑๔.๐๕ เพราะประชากรที่อพยพหนีภัยทางอากาศกลับเข้ามาเมื่อสงครามสิ้นสุดลงแล้ว

ถ้าพิจารณาตัวเลขอัตราเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็คือ ตัวเลขหลังปี พ.ศ. ๒๔๕๐ จนถึงปัจจุบันจะพบว่าอัตราเพิ่มของประชากรโดยเฉลี่ยสูงขึ้นถึง ๑๒.๕๕ ต่อ ๒ ปี เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มขึ้นของประชากร โดยเฉลี่ยตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเทศบาลจะเห็นได้ว่าเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่สูงกว่ามาก และถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนประชากร เมื่อเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ กับปี พ.ศ. ๒๕๑๒ จะเห็นได้ว่าประชากรเพิ่มขึ้นประมาณ ๔ เท่า สาเหตุของการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพที่เป็นไปโดยรวดเร็วเช่นนี้ นอกจากประชากรจะเพิ่มขึ้นโดยรวดเร็วโดยธรรมชาติแล้ว ยังเพิ่มโดยการอพยพของประชากรในชนบทเข้ามาในเขตเทศบาลซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาศึกษาเพิ่มเติมในสถานศึกษา ระดับสูงขึ้นและเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ

การขยายเขตเทศบาล

เมื่อเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๓๕ นั้น อาณาเขตเทศบาลคิดเป็นเนื้อที่ ๕๐.๗๗๔ ตารางกิโลเมตร เท่านั้น ครั้นต่อมาได้มีการขยายอาณาเขตของเทศบาลอีก ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๔๕ เพิ่มอาณาเขตเป็น ๗๖.๑๕๖ ตารางกิโลเมตร ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๕๗ เพิ่มอาณาเขตเป็น ๑๒๔.๑๙๗ ตารางกิโลเมตร ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีการเพิ่มอาณาเขตขึ้นอีกประมาณ ๑๑๔.๕๖๖ ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันเขตเทศบาลนครกรุงเทพจึงมีอาณาเขตคิดเป็นเนื้อที่ ๒๓๘.๕๖๗ ตารางกิโลเมตร<sup>4</sup>

<sup>4</sup> เทศบาลนครกรุงเทพ, แผนสถิติ กองทะเบียนและสถิติ, แผนสถิติเนื้อที่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ.

พร้อมนับถือของเทศบาล อาณาเขตเทศบาลได้ขยายเพิ่มขึ้นประมาณ ๔.๗ เท่า ซึ่งการขยายเขตของเทศบาลนี้เป็นการเพิ่มปริมาณการหน้าที่ให้แก่เทศบาลให้กว้างขวางขึ้น

การที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตเทศบาล และการที่เทศบาลมีอาณาเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น นอกจากจะเพิ่มภาระให้แก่เทศบาลในการอำนวยความสะดวกแล้ว ยังเพิ่มภาระยุ่งยากในการบริหารบริการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มของประชากร ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมที่สัมพันธ์ซับซ้อน เช่น ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม การจราจร การศึกษา การอาศรัยสงเคราะห์ การสาธารณสุข ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้จะทำให้สภาวะสังคมในเขตเทศบาล เลวลงและยากแก่การแก้ไขมากขึ้นทุกที หากว่าเทศบาลนครกรุงเทพ ไม่ปรับปรุงองค์การและพนักงานใหม่มีปริมาณและคุณภาพเหมาะสมกับการหน้าที่เพิ่มขึ้น

### การ ขยายตัวของหน่วยงาน

เมื่อการ หน้าที่ของ เทศบาลนครกรุงเทพ ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ความจำเป็นที่ตามมา คือ ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบและตัวผู้ปฏิบัติงาน คือ ต้องมีจำนวนพนักงานเทศบาลให้เพียงพอและมีสมรรถภาพที่ปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในเขตได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ

หน่วยงานของ เทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อ เริ่มจัดตั้งขึ้นมีแต่สำนักปลัดเทศบาล สภานคร กองคลัง และกองผลประโยชน์เท่านั้น<sup>5</sup> สำหรับสภานครทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการสภาเทศบาล เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อประธานสภาและมีเลขานุการสภาเป็นหัวหน้า ต่อมาถูกยุบและได้รวมหน่วยงานนี้ไว้ในสำนักปลัดเทศบาล

ในปีที่เริ่มดำเนินงานนั้น เทศบาลนครกรุงเทพได้รับโอนกิจการของหน่วยราชการหลายแห่ง มาปฏิบัติ และได้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ตามคำสั่งที่ ๒/๒๔๕๐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๕๐ โดยแบ่งส่วนงานออกเป็นกอง มีหัวหน้ากองรับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะเทศมนตรี ๕ กอง คือ<sup>6</sup>

<sup>5</sup> นิตยสาร สุภาพร ภาคพิเศษ "วิวัฒนาการของเทศบาลนครกรุงเทพ" เรื่องพิเศษ , หน้า ๒๓

<sup>6</sup> เทศบาลนครกรุงเทพ, ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนาเทศบาลนครกรุงเทพครบรอบ ๓๐ ปี (พร นคร, โรงพิมพ์สวนทองถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๐) หน้า ๑๐๐ - ๑๐๗

- (๑) สำนักปลัดเทศบาล
- (๒) กองคลัง เทศบาล
- (๓) กองผลประโยชน์เทศบาล
- (๔) กองช่าง เทศบาล
- (๕) กองถนน
- (๖) กองสาธารณสุข เทศบาล
- (๗) กองตำรวจ เทศบาล
- (๘) โรงพบาลกลาง
- (๙) วิทยาลัยเทศบาล

ต่อมาการจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานรวมทั้งเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานให้มีอยู่เต็มเสียใหม่ ให้มีประสิทธิภาพที่จะให้บริการได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ เทศบาลนครกรุงเทพได้จัดระเบียบบริหาร แบ่งส่วนงานออกเป็นกอง และหน่วยงานเทียบเท่ากองรวม ๑๑ หน่วยงาน คือ<sup>๗</sup>

- (๑) สำนักงานเลขาธิการนายกเทศมนตรี
- (๒) กองกลาง
- (๓) กองคลัง
- (๔) กองผลประโยชน์
- (๕) กองการโยธา
- (๖) กองรักษาความสะอาด
- (๗) กองสาธารณสุข
- (๘) กองสวนสาธารณะ

<sup>๗</sup> พันธุ์ ไชยวัฒน์ "การจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ" เทศบาลนครกรุงเทพ ในรอบ ๒๐ ปี (พระนคร, โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, ๒๕๐๑) หน้า ๕๓

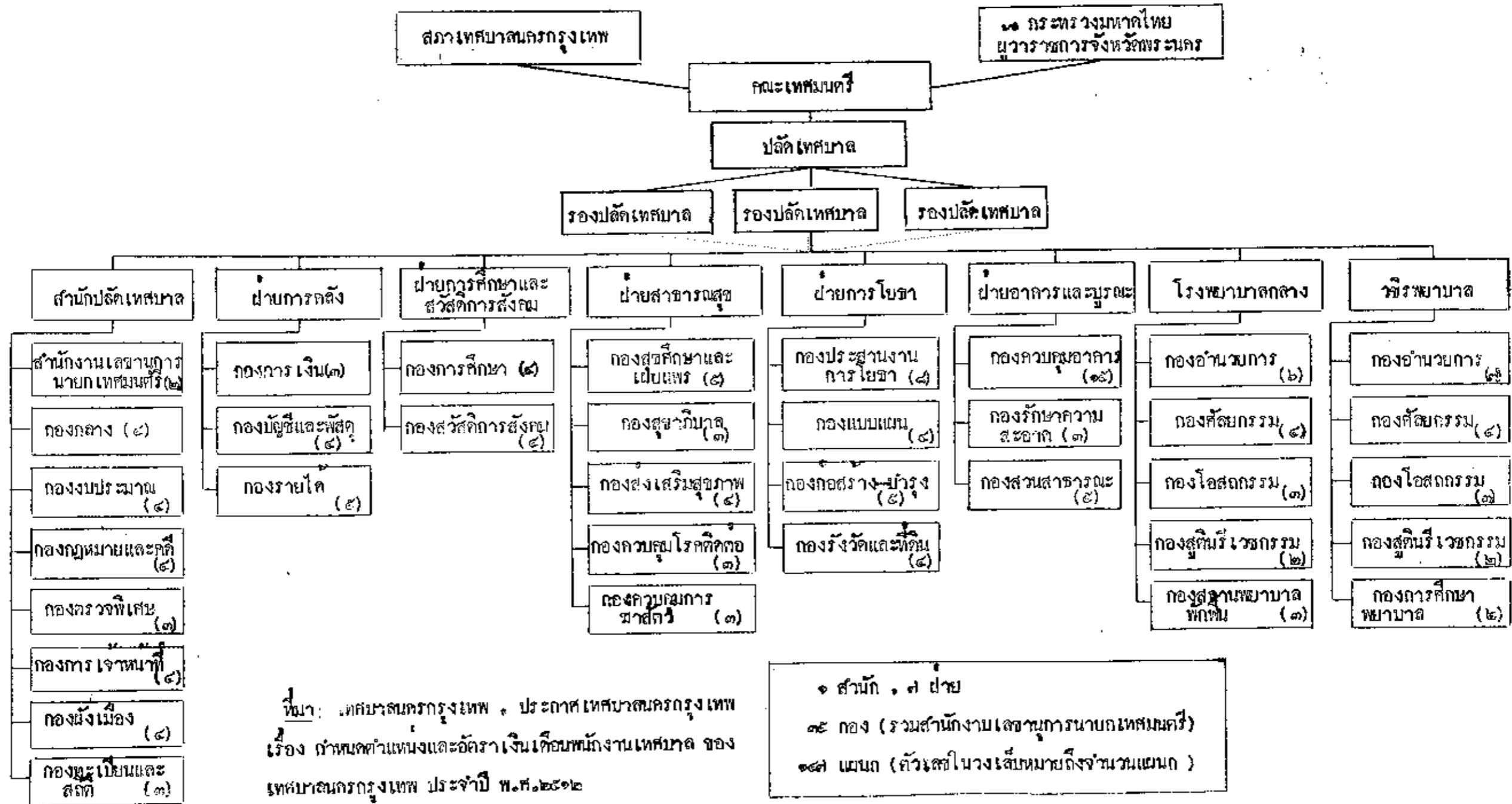
(๘) โรงพยาบาลกลาง

(๑๐) โรงพยาบาล

(๑๑) กองกฎหมายและคดี

การแบ่งส่วนงานเป็นกองตั้งกล่าวได้มีมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๔ เพศบาลนครกรุงเทพได้เริ่มขยายหน่วยงาน  
ครั้งใหญ่ โดยรวมกองที่อยู่แล้วจัดตั้งขึ้นเป็นฝ่าย การจัดตั้งฝ่ายได้ขยายการดำเนินการเรื่อยมาจนเต็ม  
รูปในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ การแบ่งส่วนงานของเทศบาลนครกรุงเทพตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย  
มีดังนี้คือ แบ่งส่วนงานเป็นฝ่ายและหน่วยงานเทียบฝ่าย ซึ่งมี ๘ ฝ่าย กับ ๑ สำนัก แต่ละฝ่ายแบ่งเป็น  
กอง และหน่วยงานเทียบเทากอง ซึ่งมีทั้งหมด ๓๕ กอง แต่ละกองแบ่งส่วนงานออกเป็นแผนก มีทั้งหมด  
๑๘๗ แผนก ปัจจุบันยังไม่มีเปลี่ยนแปลง รายละเอียดของการแบ่งส่วนงานมีดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๒



ที่มา: เทศบาลนครกรุงเทพ, ประกาศเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่อง กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลของเทศบาลนครกรุงเทพ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๒

๑ สำนัก, ๑ ฝ่าย  
 ๑๕ กอง (รวมสำนักงานเลขานุการนายกเทศมนตรี)  
 ๑๑๕ แผนก (ถ้าเฉลี่ยในวงเล็บหมายถึงจำนวนแผนก)



การขยายตัวของหน่วยงานตามที่ได้กล่าวแล้ว เมื่อเปรียบเทียบจำนวนกองเมื่อปีที่จัดตั้ง คือปี พ.ศ. ๒๔๘๒ กับปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเทศบาลได้ขยายหน่วยงานออกไปประมาณ ๘ เท่าตัว โดยเฉพาะ ภายหลัง พ.ศ. ๒๕๐๔ การขยายหน่วยงานเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก

หน่วยงานภายใน

เพื่อความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเทศบาลยิ่งขึ้น จึงขออธิบายการจัดตั้งหน่วยงานภายใน ของเทศบาลซึ่งเป็นการขยายบริการของเทศบาลเพิ่มขึ้น คือ นอกจากเทศบาลนครกรุงเทพฯจะได้รับอนุมัติ ในบางส่วนงานซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ในทางปฏิบัติเทศบาลยังได้แบ่งหน่วยงานเป็นการภายใน เพื่อกระจาย การให้บริการที่จำเป็นออกไปตั้งอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของพื้นที่และเป็นการทำให้เทศบาลได้ใกล้ชิดประชาชน ยิ่งขึ้น คือ

(๑) แขวง เป็นหน่วยงานภายในที่ทางเทศบาลได้กระจายการให้บริการไปตามท้องที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาล ส่วนใหญ่อยู่รวมกันอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอต่าง ๆ ในเขตเทศบาล และที่ตั้งอยู่เป็นเอกเทศ ก็มี ได้แก่แขวงสามเสน บริการที่เทศบาลกระจายออกไปอยู่ตามแขวงต่าง ๆ ในปัจจุบันมี ๕ หน่วย คือ สำนักทะเบียนท้องที่แขวง หน่วยงานจัดเก็บรายได้แขวง หน่วยงานสุขาภิบาลแขวง สำนักศึกษาธิการแขวง และแผนกควบคุมอาคารแขวง สำหรับแผนกควบคุมอาคารแขวงได้รับอนุมัติให้เป็นแผนกเป็นทางการแล้ว

แขวงต่าง ๆ มีหัวหน้าแขวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และมีรองหัวหน้าแขวง เป็นผู้ชาย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้นมา นายอำเภอที่แขวงอยู่ในเขตเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าแขวง ซึ่ง เทศบาลแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย<sup>๘</sup> ส่วนรองหัวหน้าแขวงแต่งตั้งจากพนักงานเทศบาล หรือไม่ ก็แต่งตั้งให้หัวหน้าหน่วยงานในแขวงเป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง

(๒) ศูนย์บริการสาธารณะ เป็นหน่วยงานให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนที่เทศบาล จัดใหม่ขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาล แต่ละศูนย์ให้ความบริการของแผนกและกองต่าง ๆ ในฝ่าย

<sup>๘</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๘๖/๒๕๐๔ เรื่องในพระราชกฤษฎีกาไปปฏิบัติกิจการเทศบาล

นครกรุงเทพฯเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๔

สาธารณสุขไปบริการให้ประชาชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของแต่ละศูนย์ ความมุ่งหมายของศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการประชาชนศูนย์ละประมาณ ๕ หมู่คน บริการที่ศูนย์บริการสาธารณสุขจัดมีดังนี้<sup>9</sup>

ให้การบำบัดโรคโดยทั่วไป ให้การสงเคราะห์แม่และเด็ก มีการเยี่ยมบ้านประชาชนและให้คำแนะนำต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัย ตรวจสอบสุขภาพเด็ก ให้การอนามัยโรงเรียน ให้การทันตอนามัย จัดสถานีเลี้ยงเด็กกลางวัน ให้การสังคมนาเกลือหึ่งทางตรงและทางอ้อม จัดให้มีการรักษาโรคบางประเภทเป็นพิเศษ เช่น โรคเรื้อน กามโรค วัณโรค ให้มีคู่มือกับโรคติดต่อต่าง ๆ และให้สุขศึกษาแก่ประชาชน แต่ละศูนย์มีนายแพทย์เป็นหัวหน้าศูนย์ และมีเจ้าหน้าที่จากกองต่าง ๆ ในฝ่ายสาธารณสุขอยู่ประจำศูนย์ การดำเนินงานของศูนย์รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้อำนวยการฝ่ายสาธารณสุข

(๓) ศูนย์เยาวชน เป็นหน่วยงานที่ทางเทศบาลจัดตั้งขึ้นเป็นการภายในและมีที่ทำการอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลหัวทองเดียวกับศูนย์บริการสาธารณสุข และมีจุดมุ่งหมาย " เพื่อเป็นศูนย์กลางให้เยาวชนได้ใช้เป็นที่เล่นกีฬา ศึกษาหาความรู้ พักผ่อนหย่อนใจและทำประโยชน์ร่วมกัน เป็นการชักนำเยาวชนไปในทางดี"<sup>10</sup> กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดให้มีในศูนย์เยาวชนแต่ละศูนย์ แบ่งออกเป็น<sup>11</sup>

กิจกรรมเกี่ยวกับการพลศึกษา กิจกรรมของสมุทสำหรับเด็ก กิจกรรมนาฏศิลป์และดนตรี กิจกรรมทัศนศึกษาและการฝึกหัดวิชาการปี่ม่อ กิจกรรมจัดปรุงอาหาร และกิจกรรมเกี่ยวกับการทัศนจารทัศนศึกษาและค่ายพักแรม การดำเนินงานของศูนย์แต่ละศูนย์มีคณะกรรมการส่งเสริมศูนย์เยาวชนที่ได้รับแต่งตั้งจากเทศบาล เป็นผู้นำให้คำแนะนำปรึกษา มีหัวหน้าศูนย์เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานภายในศูนย์ และการดำเนินกิจกรรมแต่ละอย่างมีผู้นำของศูนย์ให้คำแนะนำและจัดหาอุปกรณ์เพื่อใช้ในกิจกรรมนั้น ๆ โดยตรง ปัจจุบันเทศบาลนครกรุงเทพมีศูนย์เยาวชนทั้งหมด ๑๕ ศูนย์ การดำเนินงานของศูนย์รายงานโดยตรงต่อหัวหน้าแผนกสหพัฒนาการ กองสวัสดิการสังคม ฝ่ายการศึกษาและสวัสดิการสังคม

9 เทศบาลนครกรุงเทพ, การนบงส่วนงานของเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๙๐ (พระนครโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๐) หน้า ๔๔ - ๔๕

10 เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔

11 กระแส วัชรป่าน "งานเทศบาลนครกรุงเทพที่เกี่ยวกับเยาวชน" เอกสารแนะนำการประชุมสัมมนาผลงานศูนย์เยาวชนของเทศบาลนครกรุงเทพ ครั้งที่ ๑ (พระนคร, ไทยสงเคราะห์ไทย, ๒๕๑๒) หน้า ๑๘ - ๒๑

หน่วยงานภายในเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่ยังมิได้รับอนุมัติให้เป็นหน่วยงานตามระเบียบบริหารของเทศบาล แต่เทศบาลเห็นว่ามีควมจำเป็นในการปฏิบัติงานของเทศบาลที่จะต้องจัดบริการเหล่านี้ให้แก่ประชาชนในอาณาเขตหน่วยงานเหล่านี้อาจได้รับอนุมัติให้เป็นหน่วยงานทางการก็ได้

### สำนักงานกึ่งอิสระ (Semi-independent Organization)

การขยายหน่วยงานและแบ่งส่วนงานของเทศบาลนครกรุงเทพ นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีการจัดตั้งสำนักงานกึ่งอิสระสำหรับจัดบริการบางอย่าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะจัดให้บริการเหล่านั้นเป็นไปโดยรวดเร็วตามหลักการจัดการบริหารธุรกิจทั่วไปขณะนี้อยู่ ๘ สำนักงาน คือ<sup>12</sup>

- (๑) สำนักงานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (ส.ม.ส.)
- (๒) สำนักงานบริการจัดสวนไม้ประดับ (ส.ส.ค.)
- (๓) สำนักงานโรงงาขางกล (ส.ขก.)
- (๔) สำนักงานผู้ยเทศบาลนครกรุงเทพ (ส.ปท.)
- (๕) สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน (ส.ปชช.)
- (๖) สำนักงานตลาด
- (๗) สถานธนาบาล

การดำเนินงานของสำนักงานเหล่านี้ มีคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของแต่ละสำนักงาน และมีผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการหรือหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารของสำนักงานนั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการหรือหัวหน้าสำนักงาน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง การปฏิบัติงานของแต่ละสำนักงานจะต้องรายงานโดยตรงต่อนายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่ทั้งหมดในสำนักงานกึ่งอิสระเหล่านี้มีฐานะเป็นลูกจ้างของเทศบาล ฉะนั้น การบริหารงานบุคคลในสำนักงานกึ่งอิสระ มีจึงอยู่นอกขอบเขตของวิธยาให้หนังสือฉบับนี้

<sup>12</sup>

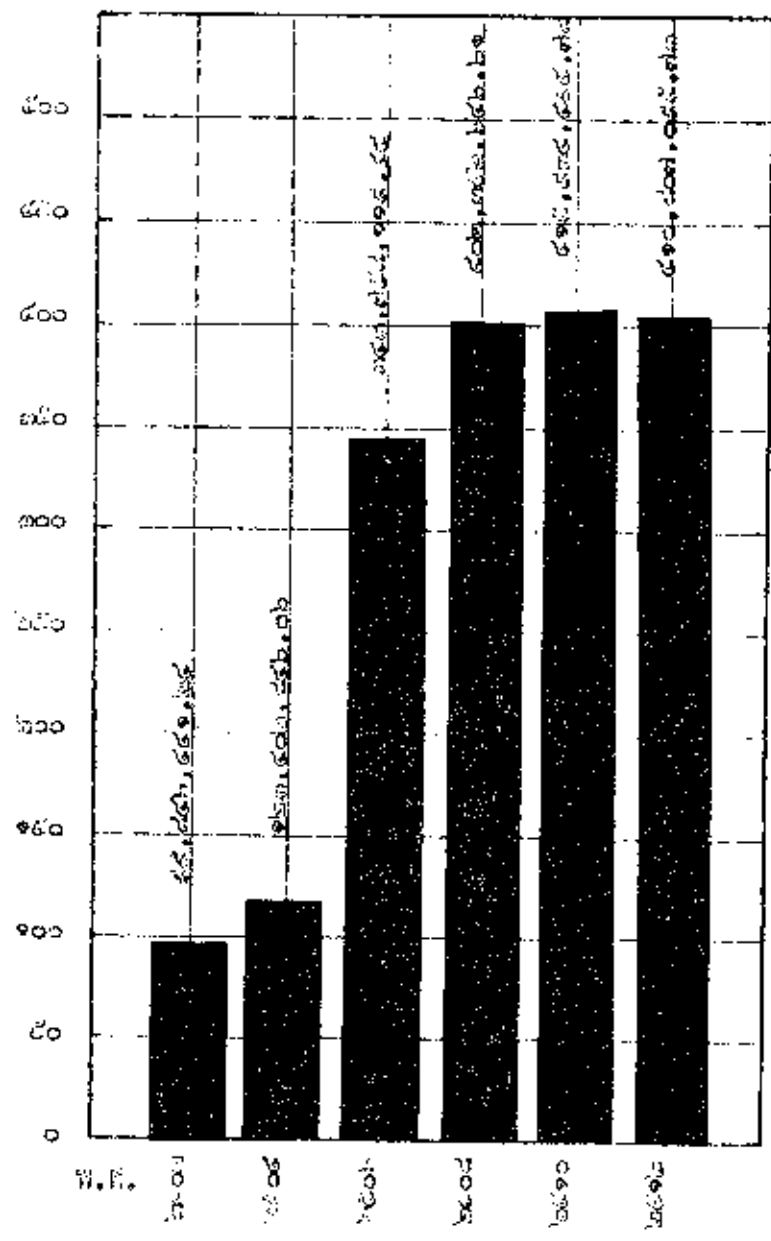
Municipality of Bangkok, The Administration and Development of the Capital of Thailand, (Bangkok, The Local Affairs Press, B.E. 2512)

### การขยายตัวทางค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

การดำเนินงานของเทศบาลนครกรุงเทพในครั้งแรกมีรายจ่ายเพียงปีละ ๒ - ๓ ล้านบาท ต่อมารายจ่ายประจำปีได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แนวทางของเงินในระบะแรกเริ่มจัดตั้งเทศบาลจะมีมากกว่าในปัจจุบันหลายเท่าก็ตาม แต่รายจ่ายจริงของเทศบาลได้ขยายตัวจนกว้างขวางตลอดมา และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น จึงแผนภูมิดังต่อไปนี้

แสดงสถิติรายจ่ายจริงประจำปีของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๑๒

รายจ่ายจริงประจำปีของเทศบาลนครกรุงเทพฯ (รวมเป็นล้านบาท)



ที่มา: บัญชีรายจ่ายของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ประจำปีปฏิบัติงาน และบัญชีรายจ่าย กองงบประมาณ (ถ้าเป็นแบบบัญชีโดยนิตินาย)

ตามแผนภูมิที่ ๑ - ๓ จะเห็นได้ว่าตัวเลขรายจ่ายจริงมีหน้าสัง เกศอยู่ ๒ ปี คือ รายจ่ายจริง ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ และ พ.ศ. ๒๕๑๒ สำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๖ เหตุที่รายจ่ายจริงสูงกว่า พ.ศ. ๒๕๐๔ มากจนเกือบถึง ๒ เท่า เพราะเทศบาลเริ่มขยายหน่วยงานเป็นฝ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๐๕ ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และบรรจุพนักงานเพิ่มเติมอีกมาก นอกจากนั้นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้เริ่มดำเนินการตามแผนงานของตน รายจ่ายจึงสูงขึ้นมากผิดปกติ ส่วนรายจ่ายจริงของปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ที่ลดลงกว่าปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ถึง ๕,๑๒๗,๕๐๐.๐๕ บาทนั้น เป็นเพราะคณะกรรมการชุดใหม่ซึ่งมาจากพรรค ประชาธิปัตย์เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ โดยได้อนุมัติขยายประ สหัตถ์ อนุมัติชำระหนี้สินผูกพันในการซื้อที่ดิน และ เพราะสายงานต้องกลับไปผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด แทนที่จะตรงไปที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผลให้การอนุมัติการใช้จ่ายเงินล่าช้า รายจ่ายจริงจึงต่ำท้ง ๆ ทั้งปีงบประมาณรายจ่ายของปี พ.ศ. ๒๕๑๒ มีถึง ๕,๙๔,๒๐๖,๕๔๕.๐๐ บาท

นอกจากตัวเลขที่หน้าสัง เกศของ ๒ ปี ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ารายจ่ายจริงของเทศบาลมี แนวโน้มสูงขึ้นมาก และรายจ่ายจริงซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงมากนี้ ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นค่าของบริการ ที่เทศบาลจัดให้ประชาชนแต่ละปี โดยมีกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานคือ พนักงานเทศบาล เป็นผู้ดำเนินงานนั่นเอง หรืออีกนัยหนึ่งรายจ่ายจริงของ เทศบาลแต่ละปีคือค่าของบริการแต่ละการ สหภาพพนักงานเทศบาลทั้งหมดควรมีมติขอที่ปฏิบัตินี้ออกไปสู่ประชาชนนั่นเอง

#### การเพิ่มจำนวนของพนักงานเทศบาล

จากการที่เทศบาลนครกรุง เทพต้องมีการ สหภาพในการอำนวยความสะดวก เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ความจำเป็นในการที่ต้องปรับปรุงส่วนประ สกอบในการบริหารงานทุกส่วนตั้งคุณภาพผล สปรินมาฆ โดย เฉพาะ การเพิ่มจำนวนพนักงานเทศบาล ซึ่งต้องควบคู่ไปกับการ กระจายหน่วยงานและบริ การทุกด้านจึง เป็นความ จำเป็นอย่างยิ่งด้วย การเพิ่มขึ้นของพนักงานเทศบาลสามัญอาจสัง เกศได้จากอัตราค่าตอบแทนพนักงาน เทศบาลตามตารางสถิติต่อไปนี้

## ตารางที่ ๑ - ๑

แสดงสถิติจำนวนอัตราตำแหน่งพนักงานเทศบาลสามัญของ เทศบาลนครกรุงเทพ  
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๒๕๑๒

พ.ศ.	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	รวม
๒๔๕๐	๑	๕	๓๑	๕๑	๒๒๕	๓๑๓
๒๔๕๒	๑	๕	๕๑	๓๔	๓๐๕	๔๒๖
๒๔๕๔	๑	๕	๕๔	๑๐๑	๒๖๖	๔๒๗
๒๔๕๖	๑	๕	๕๖	๕๓	๓๕๖	๔๘๑
๒๔๕๘	๑	๑๑	๑๐๔	๑๐๓	๒๕๕	๕๗๔
๒๕๐๐	๒	๑๐	๑๒๐	๑๓๕	๔๕๕	๑๑๑๒
๒๕๐๒	๒	๑๐	๑๓๕	๑๔๖	๑๐๑๐	๑๓๐๓
๒๕๐๔	๑๑	๒๕	๑๔๓	๓๓๐	๑๓๓๑	๑๘๒๙
๒๕๐๖	๑๑	๕๓	๒๕๖	๒๕๕	๒๒๕๕	๓๐๓๐
๒๕๐๘	๑๕	๕๓	๓๓๕	๕๔๓	๒๓๐๐	๔๐๔๖
๒๕๑๐	๑๘	๓๕	๓๕๓	๑๕๕๕	๒๕๕๓	๔๖๐๑
๒๕๑๒	๒๒	๑๒๒	๒๕๐	๒๒๕๖	๒๕๒๔	๕๕๗๖

ที่มา รวบรวมจากรายงานกิจการ เทศบาลของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๐  
ถึง พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่วนปี พ.ศ. ๒๕๑๒ จากประกาศเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่องกำหนดตำแหน่งและ  
อัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลของ เทศบาลนครกรุงเทพประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๒ (ทำเป็นตาราง  
โดยผู้เขียน)

การที่ต้องพิจารณาอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลแทนจำนวนพนักงานเทศบาลก็เพราะว่า เทศบาลนครกรุงเทพฯ มีได้เก็บสถิติจำนวนพนักงานเทศบาลไว้ แม้กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้เทศบาล รายงานจำนวนพนักงานเทศบาลเป็นประจำทุกปีก็ตาม แต่ปรากฏว่าเทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้รายงาน จำนวนอัตราค่าแห่งแทน และการที่มีได้เสนอสถิติจำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลก่อนปี พ.ศ. ๒๔๕๐ เพราะก่อนหน้านั้นทางเทศบาลมีใครรวบรวมตัวเลขจำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลไว้ สถิติจำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลในระยะ ๑๐ ปีแรกจึงไม่ปรากฏในตารางข้างบนนี้ ถึงกรณีนี้ ก็ตาม เมื่อนำสถิติจำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๔๑๒ มาเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. ๒๔๕๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าจำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้นถึง ๘.๓ เท่า และที่ น่าสังเกตก็คือ การเพิ่มจำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง ๘ ปี จำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลเพิ่มขึ้นถึง ๓.๑ เท่า ซึ่งเป็นจำนวน ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายหน่วยงานจากกอง เป็นฝ่าย ซึ่งเริ่มในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ดังได้กล่าวมาแล้ว

การที่เทศบาลมีอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลจำนวนมากถึง ๕๕๗๒ อัตรา ดังที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ย่อมเป็นการเพิ่มภาระและความยุ่งยากในการบริหารงาน บุคคลในหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่บริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นเงาตามตัวไปด้วย นอกจากนั้นการเพิ่ม จำนวนอัตราค่าแห่งพนักงานเทศบาลมิได้เพิ่มในตำแหน่งที่มีอยู่เดิมแต่อย่าง เดียว หากยังมีการเพิ่ม จำนวนในตำแหน่งใหม่ ๆ ซึ่งต้องกำหนดพันความรู้สำหรับผู้ที่รับการบรรจุแต่งตั้งแตกต่างกันออกไป อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งพนักงานเทศบาลสามัญในเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีถึง ๑๔๗ ตำแหน่ง จึงต้อง การความละเอียดถี่ถ้วนและความชำนาญในการบริหารงานบุคคลของ เทศบาลมากยิ่งขึ้น

สภาพการงานบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอยู่มาก ตัวอย่างเช่น เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๒ เทศบาลนครกรุงเทพฯ มีอัตราพนักงานเทศบาลสามัญ และวิสามัญทั้งหมด ๕๐๔๑ อัตรา แต่มีอัตราว่างถึง ๕๒๒ อัตรา และการเลื่อนเงินเดือนให้พนักงาน



เทศบาลแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นต้นมา ระยะเวลาในการดำเนินการไม่น้อยกว่า ๑๐ เดือน<sup>14</sup> เป็นต้น จากตัวอย่างดังกล่าวพอจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของในการบริหารงานบุคคลของ เทศบาล นครกรุง เทพที่ปรากฏนั้น น่าจะเป็นผลจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลนั่นเอง ก่อนที่จะพิจารณาการบริหารงานบุคคลในรายละเอียดจะได้พิจารณาถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเสียก่อนจึงจะได้กล่าวในบทต่อไป.

---

<sup>14</sup> ไปรตพิจารณา คำสั่ง เทศบาลนครกรุง เทพ เรื่อง เลื่อนชั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล สามัญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๑๒